

BAB III

PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN DALAM PARTAI POLITIK DI INDONESIA PASCA RATIFIKASI *CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW)*

Bab ini akan mendeskripsikan partisipasi politik perempuan di Indonesia dalam partai politik pasca ratifikasi CEDAW yang digambarkan melalui keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik dan calon legislatif. Pembahasan mengenai partisipasi politik perempuan dalam partai politik akan dihubungkan dengan harmonisasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia pasca ratifikasi CEDAW, baik melalui perubahan arah kebijakan dan pembangunan nasional yang mempertimbangkan visi misi konvensi, juga melalui instruksi dan peraturan presiden, serta kebijakan-kebijakan baik berupa perlindungan, kebijakan khusus sementara, program-program, atau langkah-langkah lainnya yang berhubungan dengan partisipasi politik perempuan dalam partai politik pasca ratifikasi CEDAW di Indonesia.

3.1 Keterwakilan perempuan dalam Kepengurusan Partai Politik di Indonesia Pasca Ratifikasi CEDAW.

Keterwakilan perempuan dalam politik dapat dimaknai sebagai bentuk partisipasi politik perempuan dimana perempuan dapat berpendapat, juga

mengawal agar kepentingan perempuan secara eksplisit dan implisit tetap dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan. Dalam keterwakilan ini, perempuan diberikan keleluasaan untuk bergabung dalam berbagai partai politik sehingga mereka memiliki ruang memadai dalam menyalurkan aspirasinya.¹²⁸

Persoalan untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan menurut *Women Research Institute*, dapat diatasi dengan melakukan reformasi pada partai politik.¹²⁹ Reformasi pada partai politik dapat dilakukan dengan menciptakan sistem pengkaderan yang adil dan terbuka untuk perempuan, juga pemberian peluang dan kesempatan yang diprioritaskan kepada kader perempuan,¹³⁰ hal ini karena mengingat perempuan dalam partai politik cenderung masih sulit untuk dapat menduduki posisi strategis dalam partai. Posisi strategis seperti dalam kepengurusan partai politik merupakan salah satu hal mutlak yang harus diperhatikan dalam menempatkan keterwakilan perempuan karena melalui kepengurusan tersebut segala bentuk keputusan internal partai ditentukan.¹³¹

Akan tetapi, kepengurusan partai politik yang kebanyakan didominasi oleh laki-laki acap kali mengabaikan keberadaan perempuan dalam partai dan tidak

¹²⁸ Isnaini Rodiyah, *Keterwakilan Perempuan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, JKMP, Vol, 1, No, 1, Maret 2013, Sidoarjo: FISIP Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, hal. 56.

¹²⁹ Women Research Institute, *Delphi Panel: Perempuan dan Politik dalam Era Otonomi Daerah di Indonesia (Kuota dan Desentralisasi)*, dalam <http://www.wri.or.id/event/diskusi/51-delphi-panel-perempuan-dan-politik-dalam-era-otonomi-daerah-di-indonesia-kuota-dan-desentralisasi#.WX1qWliGPDc> (30/7/2017, 12:14 WIB).

¹³⁰ Yayasan Jurnal Perempuan, 2013, *Jurnal Perempuan: Catatan Perjuangan Politik Perempuan*, Edisi 63, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, hal.73.

¹³¹ Mudiwati Rahmatunnisa, *Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia*, *Jurnal Wacana Politik*, Vol, 1, No, 2 Departemen Ilmu Politik, Bandung: Universitas Padjajaran, hal. 91.

memperhatikan kebijakan yang berspektif gender dalam di dalamnya.¹³² Oleh karenanya, sejalan dengan visi misi dalam CEDAW, diperlukan tindakan-tindakan khusus sementara untuk mempercepat kesetaraan *de facto* antara laki-laki dan perempuan¹³³ termasuk membuat peraturan perundang-undangan untuk memastikan perkembangan dan pemajuan perempuan sepenuhnya¹³⁴, mengingat partai politik merupakan penghubung utama bagi keterlibatan perempuan dalam dewan perwakilan.

Semenjak ratifikasi CEDAW yang diamanatkan tahun 1984 pada masa orde baru, perhatian terhadap peningkatan partisipasi politik perempuan dalam partai politik masih belum menjadi isu penting untuk diperhatikan saat itu. Partai politik yang dikerdilkan pada masa tersebut menyebabkan organisasi fungsional seperti organisasi perempuan hanya tergabung dalam 1 partai politik saja yaitu Golkar.¹³⁵ Kondisi ini menyebabkan tidak ada organisasi perempuan lain yang berkembang dalam partai politik selain Golkar, sehingga kehadiran perempuan dalam partai politik lainnya masih sangat sedikit. Baru semenjak reformasi tahun 1999 kehadiran perempuan dalam partai politik dijadikan sebagai salah satu isu penting untuk diperhatikan.¹³⁶

¹³² *Ibid.*

¹³³ Pasal 4 CEDAW bagian 1.

¹³⁴ Pasal 3 CEDAW bagian 1.

¹³⁵ Ruth Indiah Rahayu, *Militerisme dan Ideologi Koncowingking: Pengukuhan Ideologi Perempuan Secara Pemaknaan Ksatria Jawa*, ditulis untuk keperluan “Konferensi Warisan Otoritarian di Indonesia”, kerjasama ELSAM-PUSDEP Sanata Dharma-ISSI.

¹³⁶ Isnaini Rodiyah, *Keterwakilan Perempuan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, JKMP, Vol, 1, No, 1, Maret 2013, Sidoarjo: FISIP Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, hal. 57.

Peningkatan perhatian terhadap perkembangan partisipasi politik perempuan pasca orde baru dapat ditunjukkan dengan didirikannya departemen perempuan oleh beberapa partai politik seperti:¹³⁷

1. Kesatuan perempuan Partai Golkar (KPPG) dalam Partai Golkar,
2. Perempuan Persatuan dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP),
3. Perempuan Kebangkitan Bangsa dalam Partai Kebangkitan Bangsa (PKB),
4. Perempuan Amanat Nasional dalam Partai Amanat Nasional (PAN),
5. Departemen Urusan Pemberdayaan Perempuan (DUPP) dalam Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan masih banyak lainnya.

Partai politik termasuk departemen perempuan berperan penting dalam pemberdayaan perempuan di bidang politik. Salah satu peran krusial partai politik adalah untuk membina dan meningkatkan kualitas kader perempuan partai untuk dapat bersaing dalam perpolitikan, juga untuk sekaligus meningkatkan keterwakilan perempuan di politik khususnya di lembaga legislatif.¹³⁸ Akan tetapi kondisi ini menimbulkan persoalan lain, karena organisasi perempuan mengalami kesulitan untuk dapat meningkatkan partisipasi politik perempuan dalam pemilu karena partai politik cenderung menganggap kehadiran departemen perempuan cukup untuk mewadahi agenda perjuangan perempuan dalam partai politik.¹³⁹

¹³⁷ Luky Sandra Amalia, Kiprah Perempuan dari Masa Ke Masa, diakses dalam <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/296-kiprah-perempuan-di-ranah-politik-dari-masa-ke-masa> (30/7/2017, 18:43)

¹³⁸ Al Rafni, *Kesetaraan Gender dalam Politik: Pembinaan Kader Perempuan Oleh Partai Politik, Upaya Menuju Penguatan Kapasitas Legislatif Daerah*, Jurnal Ilmiah Kajian Gender, diakses dalam <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=158412&val=5957&title=KESETARAAN%20GENDER%20DALAM%20POLITIK> (30/7/2017, 18:51).

¹³⁹ Ani Widyani Soetjipto, *Politik Perempuan bukan Gerhana*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, hal. 36-37.

Langkah tindak untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan juga dilakukan dengan membuka sekolah kaderisasi oleh partai politik. Seperti PDIP, yang membuka sekolah kaderisasi dari tahun 1999 untuk kader perempuan di seluruh Indonesia. Kaderisasi untuk calon legislatif perempuan juga dilakukan dengan menjaring kader secara internal dan eksternal sehingga perempuan potensial dikalangan umum juga memiliki kesempatan untuk dapat dijadikan calon legislatif pada pemilu.¹⁴⁰

Pada tahun 2002 sebagai salah satu langkah tindak untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan, dikeluarkan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Dalam UU tersebut pada Bab VII Kepengurusan pasal 13 ayat 3 berbunyi:

“Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum mus sandrayawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender”¹⁴¹

Pada pasal tersebut, disebutkan bahwa partai politik harus memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender pada kepengurusan partai politik di setiap tingkatan, yang mana hal ini sejalan dengan prinsip persamaan substantif dalam CEDAW yang menyatakan bahwa negara wajib membuat kebijakan dan langkah tindak berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan dalam kesempatan dan akses.¹⁴² Dalam hal ini, pemerintah menghimbau bagi partai politik untuk memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender dalam partai politik dengan meningkatkan jumlah perempuan

¹⁴⁰ Eva Kusuma Sundari, *Perempuan di Parlemen: Berjuang di Tengah Keraguan*, diakses dalam <http://ejournal.lipi.go.id/index.php/jpp/article/viewFile/476/287> (30/7/2017, 19:22)

¹⁴¹ Undang-undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 2002, Tentang Partai Politik.

¹⁴² Meisy K. P. S, *Hak Politik Perempuan dalam Kerangka CEDAW dan pencapaiannya di Indonesia melalui MDG's*, Skripsi, Medan: Departemen Hukum Internasional, Universitas Sumatera Utara, hal. 70.

dalam kepengurusan. Himbaun untuk memperhatikan kesetaraan gender dengan diberikannya kesempatan kepada perempuan untuk lebih aktif terlibat dalam kepengurusan partai politik diharapkan menjadi batu loncatan bagi perempuan untuk kemudian dapat terjun langsung dalam perpolitikan pada ranah pemerintahan.

Akan tetapi, karena hanya bersifat himbauan maka partai politik saat itu cenderung tidak memperhatikan kebijakan ini sebagai sebuah keharusan. Sehingga hanya PDIP yang dalam partainya digunakan kebijakan sistem kuota 30% dalam keterwakilan perempuan pada kepengurusan di tingkat daerah (belum pada tingkat pusat), dan PAN 25% kebijakan keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, yang implementasinya-pun juga belum berjalan secara efektif.¹⁴³

Tahun 2008 dilakukan pengembangan pada UU No. 31 Tahun 2002 menjadi UU No. 2 Tahun 2008, yang didalamnya terdapat perubahan pada Bab 2 pasal 3 ayat 1 yang menyatakan bahwa "*Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan*".¹⁴⁴ Artinya, setiap partai politik yang baru akan berdiri dan terbentuk, tidak hanya harus memperhatikan, tetapi juga telah harus memenuhi keterwakilan 30% perempuan dalam partainya. Juga, terdapat perubahan dalam ayat 5 pasal 3 yang berbunyi "*kepengurusan Partai Politik tingkat pusat*

¹⁴³ Lily Romli, 2007, *Democracy Pilkada*, Jakarta: LIPI, hal.38.

¹⁴⁴ Undang-undang Republik Indonesia No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”¹⁴⁵

Perubahan dengan menyertakan presentase paling rendah 30% dalam keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik ini tidak hanya diatur dalam tingkat pusat tetapi juga dalam kepengurusan tingkat provinsi/kota sebagaimana tertulis dalam pasal 20 bab 9 yang menyatakan bahwa kepengurusan partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga harus memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam AD dan ART partai politik masing-masing.¹⁴⁶

Tindakan pemberian kuota keterwakilan kepada perempuan tersebut termasuk *affirmative action*, yaitu kebijakan, peraturan, atau program khusus yang bertujuan untuk mempercepat persamaan posisi dan kondisi yang adil bagi kelompok-kelompok yang termarginalisasi dan lemah secara sosial dan politik termasuk didalamnya perempuan.¹⁴⁷ *Affirmative action* merupakan hukum atau kebijakan yang mensyaratkan diberikannya keistimewaan kepada kelompok-kelompok tertentu dalam suatu kasus guna mencapai keterwakilan yang lebih proporsional.¹⁴⁸ Tindakan ini dilakukan dalam jangka waktu sementara atau hingga kesetaraan itu dicapai.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Koalisi Perempuan Indonesia, 2002, *Tindakan Khusus Sementara: Menjamin Keterwakilan Perempuan*, Pokja Advokasi Kebijakan Publik Sekretariat Nasional Koalisi Perempuan Indonesia, hal. 2.

¹⁴⁸ R. Valentina, *Apa Sesungguhnya Substansi Kuota 30%?*, Institut Perempuan, diakses dalam <http://www.institutperempuan.or.id/?p=17> (10/11/2017, 18:45 WIB).

Affirmative action dengan pemberian kebijakan kuota 30% keterwakilan kepada perempuan dapat dijadikan salah satu langkah awal dalam memajukan kesetaraan dan keadilan gender dalam ranah politik karena *affirmative action* berupaya meningkatkan keterwakilan perempuan sebesar 30% sehingga mencapai sedikitnya angka *critical mass*¹⁴⁹ 30% dari total anggota parlemen.¹⁵⁰ Berdasarkan studi *United Nations Division for the Advancement of Women* (UN-DAW) dalam memperjuangkan nilai-nilai, prioritas, serta karakter khas perempuan, suara perempuan baru diperhatikan dalam kehidupan publik apabila mencapai minimal angka 30-35%.¹⁵¹

Selain perkembangan tindakan *affirmative action* yang dituangkan dalam UU No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik, diadakan pula perkembangan terhadap UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu menjadi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam UU tersebut, pada bagian kesatu tentang peserta pemilu anggota DPR dan DPRD pasal 8 dinyatakan bahwa partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi salah satu persyaratan yakni: “*menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat*”¹⁵².

Dengan adanya UU ini, partai politik dalam dokumen pendaftaran pemilu harus menyertakan surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan

¹⁴⁹ Angka minimal dimana suara perempuan diperhatikan dalam kehidupan publik

¹⁵⁰ Sumijati Sahala, 2002, *Penelitian Hukum Tentang Aspek Hukum Mekanisme Pemberdayaan Perempuan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, hal. 227.

¹⁵¹ Marle Karl, 1995, *Women and Empowerment: Partisipation and Decision Making*, London & New Jersey: Zed Book Ltd, hal. 63-64, dalam Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan – Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Seri Demokrasi Elektoral Buku 7, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, hal. 1.

¹⁵² Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% sesuai dengan peraturan dalam Undang-undang.¹⁵³

Selain itu, sebagai salah satu bentuk dorongan agar partai politik memenuhi dan melaksanakan tindakan *affirmative action* yang telah ditetapkan, kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mereka diberikan hak untuk menyampaikan secara terbuka presentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik yang ikut serta pemilu melalui media massa cetak harian nasional maupun media massa elektronik nasional.¹⁵⁴ Hal ini dilakukan sehingga secara transparan, masyarakatpun mengetahui bagaimana kinerja dari partai politik untuk dapat menjalankan secara konsisten ketetapan yang telah diberikan oleh pemerintah kepada partai politik.

Pada tahun 2012 dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD dijelaskan kembali bahwa salah satu syarat bagi partai politik agar dapat mengikuti pemilu adalah partai politik yang menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik pusat.¹⁵⁵

Baru semenjak dikeluarkannya UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No.8 Tahun 2012 yang mensyaratkan agar partai politik yang ingin mengikuti pemilu harus memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan di kepengurusan pusat partai politik, maka baru semenjak itulah implementasi terhadap keterwakilan perempuan

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Loura Hardjaloka, *Potret Keterwakilan Perempuan dalam Wajah Politik Indonesia Perspektif Regulasi dan Implementasi*, Jurnal Konstitusi, Vol, 9, No, 2, (Juni 2012), Jakarta: Mahkamah Konstitusi, hal. 419.

¹⁵⁵ Bab III Pasal 8 ayat 2 bagian E, Undang-undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 2012.

dalam kepengurusan partai politik menjadi efektif. Hal ini ditunjukkan dengan terpenuhinya syarat tersebut oleh partai politik yang mengikuti pemilu tahun 2009 seperti yang digambarkan dalam tabel 3.1:

Tabel 3.1

Keterwakilan Perempuan di Dewan Pimpinan Pusat Partai Politik Tahun 2009¹⁵⁶

No.	Partai Politik	Perempuan	Laki-Laki
1.	Partai Demokrat	26,92%	73,08%
2.	Partai Golkar	31,82%	68,18%
3.	PDI Perjuangan	37,04%	62,96%
4.	Partai Keadilan Sejahtera	35,09%	64,91%
5.	Partai Amanat Nasional	30,95%	69,05%
6.	Partai Persatuan Pembangunan	31,25%	68,75%
7.	Partai Kebangkitan Bangsa	33,33%	66,67%
8.	Partai Gerindra	30,47%	69,53%
9.	Partai Hati Nurani Rakyat	32,33%	67,67%

Berdasarkan tabel diatas, dapat terlihat hampir seluruh partai politik telah memenuhi kuota keterwakilan 30% perempuan dalam kepengurusan partai politik. Fakta tersebut tidak lain dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah yang mengharuskan kepada partai politik agar mampu memperhatikan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik sebagai salah satu syarat untuk dapat ikut serta dalam pemilu yang diadakan. Hal ini juga berlaku dalam pemilu

¹⁵⁶ Data diolah dari UNDP Indonesia dalam UNDP Indonesia, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pemerintahan*, Makalah Kebijakan, diakses dalam <http://www.batukarinfo.com/system/files/Partisipasi%20Perempuan%20dalam%20Politik%20dan%20Pemerintah.pdf> (11/11/2017, 17:43 WIB).

selanjutnya di tahun 2014, dimana terbukti pada tahun tersebut, 10 partai politik¹⁵⁷ yakni Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Demokrat, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai NasDem, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) oleh KPU dinyatakan telah memenuhi syarat dan lolos verifikasi faktual¹⁵⁸ untuk menjadi partai politik pemilu 2014.

Hal ini berarti ke-10 partai politik tersebut telah memenuhi keterwakilan perempuan dalam kepengurusan pusat partai politik. Dikatakan demikian karena diputuskan lolos menjadi partai politik peserta pemilu 2014 berarti partai politik tersebut telah berhasil melewati tahap verifikasi faktual yang meliputi verifikasi jumlah dan susunan partai politik tingkat provinsi, keterwakilan perempuan pada kepengurusan tingkat provinsi sekurang-kurangnya 30%, juga domisili kantor tetap dan dokumen yang sah.¹⁵⁹

Dengan adanya kebijakan pemberian kuota 30% kepada perempuan dalam kepengurusan, maka partai politik yang merupakan sarana pemberi pendidikan politik bagi masyarakat dan anggotanya diberikan tanggung jawab untuk dapat memberikan kesempatan dan peluang yang besar kepada perempuan untuk lebih aktif berperan dalam kepengurusan partainya. Dalam rangka mewujudkan hal ini, partai politik didorong untuk dapat meningkatkan fungsi dan perannya dalam

¹⁵⁷ Komisi Pemilihan Umum, *Laporan Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu 2014*, diakses dalam http://www.kpu.go.id/koleksigambar/01_laporan_verifikasi_parpol.pdf (19/8/2017 15:24).

¹⁵⁸ Verifikasi Faktual merupakan pencocokan & penelitian terhadap kelengkapan, kebenaran, dan keabsahan dokumen tertulis berkenaan dengan pemenuhan syarat menjadi peserta pemilu.

¹⁵⁹ *Op, cit.*

memperdayakan perempuan melalui kegiatan maupun pelatihan-pelatihan sehingga representasi mereka dalam kepengurusan partai memberikan pengaruh dalam perkembangan partai yang selanjutnya akan berdampak pada kinerja mereka untuk dapat menjadi perwakilan dalam ruang lingkup politik pada tingkatan berikutnya.

Penting untuk mengingat bahwa partai politik merupakan salah satu lembaga yang paling utama untuk dapat mempengaruhi partisipasi politik perempuan. Partai politik berperan dalam mendorong dan menentukan prospek pemberdayaan politik,¹⁶⁰ baik dengan peningkatan kesadaran politik, peningkatan kapasitas kinerja dan kepemimpinan perempuan, juga melalui sosialisasi dan pendidikan politik. Dengan keefektifan dari peningkatan partisipasi politik perempuan dalam partai politik, maka akan berpengaruh terhadap peningkatan keterwakilan perempuan dalam dewan perwakilan dan pemerintahan.¹⁶¹

Harmonisasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan tindakan *affirmative action* dengan memberikan syarat kuota 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik merupakan langkah tindak yang dinilai sebagai upaya dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan karena dengan adanya keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat, maka keputusan dalam membuat kebijakan yang berspektif gender, serta peluang dan kesempatan terpilihnya perempuan menjadi calon legislatif dianggap akan pula mengalami peningkatan.

¹⁶⁰ UNDP, 2011, *Pemberdayaan Perempuan demi Partai Politik yang Lebih Kuat*, 2011, diakses dalam <https://www.ec-undp-electoralassistance.org/wp-content/uploads/2017/02/undp-contents-publications-empowering-women-for-stronger-political-parties-Indonesian.pdf> (21/8/2017 17:05).

¹⁶¹ *Ibid.*

3.2 Keterwakilan perempuan dalam Calon Legislatif (Caleg) Oleh Partai Politik di Indonesia Pasca Ratifikasi CEDAW.

Keterwakilan perempuan sebagai calon legislatif¹⁶² menjadi sebuah hal penting yang juga harus diperhatikan karena akan mempengaruhi terpilihnya perempuan sebagai anggota parlemen. Rendahnya caleg yang diajukan partai politik akan berakibat pada semakin sedikitnya perempuan dalam parlemen, oleh karenanya, penting untuk memperhatikan keterwakilan perempuan dalam caleg yang diajukan oleh partai politik.

Guna melihat partisipasi perempuan dalam partai politik, maka dapat diukur dengan melihat peningkatan jumlah keterwakilan perempuan pada setiap pemilu yang diadakan. Terpenuhinya jumlah keterwakilan perempuan oleh partai politik dalam setiap pemilu, dapat menggambarkan bahwa tingkat partisipasi politik perempuan dalam partai tersebut mengalami peningkatan atau dapat dikatakan partai politik tersebut telah memenuhi standar untuk meningkatkan kesetaraan gender dalam partai politik pada proses pemilihan.

Di Indonesia, pasca ratifikasi CEDAW selama masa orde baru hingga berakhir pada tahun 1998, partai politik yang sangat mendominasi adalah partai Golkar.¹⁶³ Dan hanya partai Golkar-lah yang diizinkan untuk memiliki organisasi perempuan.¹⁶⁴ Sehingga, partisipasi politik perempuan pada masa ini dapat dikatakan sangatlah minim. Pada masa ini pula, belum ada kebijakan yang

¹⁶² Selanjutnya akan disebut caleg.

¹⁶³ Sukanti Suryochondro, 1984, *Potret Pergerakan Wanita di Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, hal. 170

¹⁶⁴ *Ibid.*

mengharuskan partai politik untuk memperhatikan kesetaraan gender dalam partai politik. Barulah semenjak masa reformasi, dikeluarkan kebijakan yang responsif gender, sejalan dengan prinsip-prinsip yang tertera dalam CEDAW.

Langkah tindak untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik dengan menggunakan sistem kuota selain diatur dalam kepengurusan partai politik, tetapi juga diatur dalam hal pencalonan anggota legislatif. Tahun 2003, pemerintah mengeluarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Pada UU tersebut, bagian kedua mengenai tata cara pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Pasal 65 ayat 1 berbunyi:

“Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”¹⁶⁵

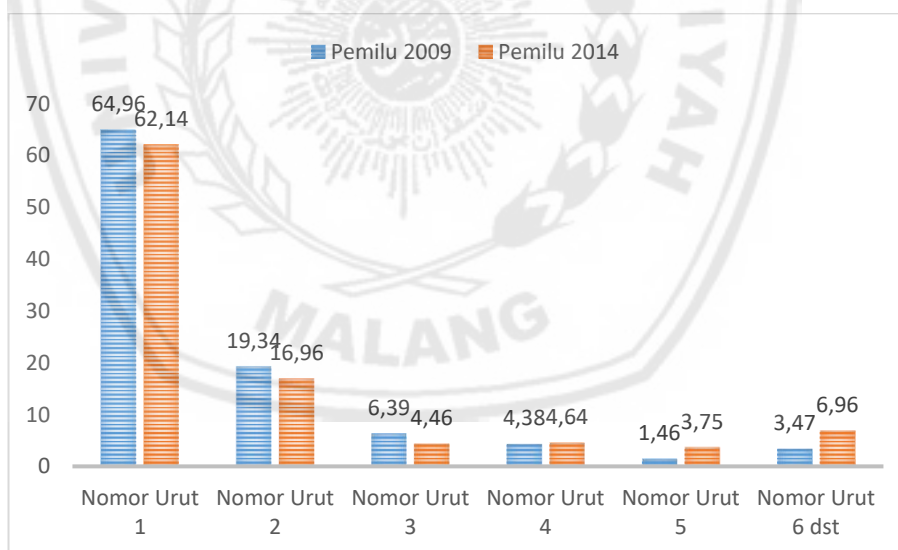
Dalam pasal diatas, dinyatakan bahwa partai politik harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Tindakan tersebut merupakan salah satu tindakan pengadopsian *affirmative action* oleh pemerintah untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan dengan kebijakan sistem kuota. Sistem kuota tersebut dibebankan kepada partai politik, dimana diharapkan partai politik sebagai kendaraan politik bakal calon anggota dapat memberikan pengaruh terhadap peningkatan kesetaraan gender di dalam kursi dewan perwakilan.

Sekalipun terdapat kebijakan yang menyatakan bahwa partai politik harus memperhatikan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan, akan tetapi

¹⁶⁵ Undang-undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

dalam urutan nomor caleg, caleg perempuan seringkali masih ditempatkan pada nomor urutan terakhir dalam pemilihan.¹⁶⁶ Kondisi ini semakin menyulitkan perempuan untuk dapat terpilih dalam pemilihan mengingat nomor urutan bawah bukan nomor urut ideal untuk dapat dipilih oleh konstituen. Juga menurut *Women Research Institute*, nomor urut memiliki elektabilitas tinggi untuk tercapainya kuota 30% perempuan, sehingga perempuan harus ditempatkan di nomor urut satu atau dua.¹⁶⁷ Adapun sebagai bukti relevansi nomor urut dengan keterpilihan calon, dalam tabel 3.2 dapat terlihat calon dengan nomor urut 1 masih mendominasi keterpilihan sebagai anggota legislatif.

Tabel 3.2
Relevansi Nomor Urut Dengan Keterpilihan Calon¹⁶⁸



¹⁶⁶ Kalyanamitra, 2013, *Perempuan Bergerak – Membangun Komunitas yang Egaliter*, Edisi II, Jakarta: Kalyanamitra, hal. 11

¹⁶⁷ Ayu Anastasia, dkk, 2012, *Peran Anggota DPR Perempuan dan Proses Pembuatan Kebijakan (RUU Pemilu)*, Policy Paper Cetakan I, Jakarta: Women Research Institute, hal. 46-47.

¹⁶⁸ Puskapol UI dalam Sri Budi Eko Wardani, *Memperkuat Keterwakilan Politik Perempuan*, Puskapol UI, diakses dalam http://arsip.rumahpemilu.org/public/doc/2016_06_15_05_10_03_MEMPERKUAT%20KETERWAKILAN%20PEREMPUAN%20DI%20PARLEMEN_SBEW.PPTX (19/8/2017 12:15).

Dari tabel diatas, secara tidak langsung dapat terlihat pada pemilu 2009, terdapat 90% caleg dari nomor urut 1-3 yang terpilih menjadi anggota legislatif, sementara pada pemilu 2014, terdapat 83% caleg dari nomor urut 1-3 yang terpilih menjadi anggota legislatif. Disini terlihat bahwa pemilih masih cenderung menentukan pilihan berdasarkan nomor urut teratas.¹⁶⁹

Oleh karenanya, dalam UU No. 10 Tahun 2008 tersebut juga dapat terlihat upaya *affirmative action* dengan gagasan untuk menerapkan *Zipper System*¹⁷⁰ sebagaimana dengan pasal 55 yang berbunyi: “Di dalam bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.”¹⁷¹

Zipper system tersebut diharapkan dapat digunakan dalam sistem pemilu untuk mengurutkan nama caleg dalam kertas pemilu. Nama caleg perempuan harus ditempatkan pada urutan pertama diikuti dengan calon anggota lainnya. *Zipper system* maupun sistem kuota merupakan dua bagian dari *affirmative action* yang sifatnya dilakukan hanya sementara hingga keadilan dan kesetaraan gender dapat dicapai.¹⁷² *Zipper system* yang digunakan selama proses pengurutan nama caleg, dilakukan dengan sistem selang-seling, atau dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan. Dengan digunakannya

¹⁶⁹ Dirga Ardiansa, *Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia*, Puskapol UI, diakses dalam <http://www.puskapol.ui.ac.id/opini/menghadirkan-kepentingan-perempuan-dalam-representasi-politik-di-indonesia.html> (17/8/2017, 23:00).

¹⁷⁰ Bawono Kumoro, *Keterwakilan Politik Perempuan*, diakses dalam <http://www.esquire.co.id/article/2014/3/368-Keterwakilan-Politik-Perempuan> (6/6/2017, 22:10 WIB)

¹⁷¹ Undang-undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁷² Angelia Maria Valentina dan Elisabeth A. Satya Dewi, *Implementasi CEDAW dalam Penghapusan Diskriminasi Perempuan: Studi Kasus Pemilu di Indonesia Tahun 2009 dan 2014*, Working Paper, Bandung: Hubungan Internasional, Universitas Katholik Parahyangan, hal. 11.

affirmative action sistem kuota dan *zipper system* maka diharapkan lebih banyak lagi perempuan yang dapat duduk pada kursi legislatif.¹⁷³

Sebagai contoh dalam penerapan *zipper system* tersebut, bagi setiap partai politik yang akan menetapkan nomor urut bagi caleg dari urutan 1 sampai 3, maka salah satu diantara caleg tersebut haruslah seorang perempuan. Caleg perempuan harus berada di salah satu nomor urut 1,2, atau 3, begitu pula selanjut, jika semisalnya terdapat caleg dari nomor urut 4 hingga 7, maka caleg perempuan harus berada di salah satu nomor urut 4 hingga 7. Hal ini diterapkan sehingga tidak ada lagi caleg perempuan yang berada di nomor urut bawah dalam pemilihan.

Akan tetapi, MK dalam hasil Keputusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 membatalkan berlakunya Pasal 214 dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu yang dalam pasal tersebut berisi ketentuan menggunakan sistem nomor urut, sehingga pada pengaplikasiannya sekalipun pasal 55 yang berisi *zipper system* tidak dibatalkan, akan tetapi secara otomatis *affirmative action* dengan tindakan *zipper system* tersebut tidak dapat dijalankan.¹⁷⁴

Tidak dapat dijalkannya *affirmative action* dengan menggunakan tindakan *zipper system* tersebut kemudian memberikan kebebasan kepada pengurus partai politik untuk menempatkan secara leluasa nomor urut kepada caleg. Partai politik juga menyadari bahwa nomor urut berpengaruh besar dalam hal keterpilihan pada pemilu. Partai politik di Indonesia lebih suka menempatkan perempuan yang populer dibandingkan perempuan yang benar-benar aktif dalam politik. Seringkali

¹⁷³ Nur Asikin Thalib, *Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Uji materiil pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008)*, Jurnal Cita Hukum, Vol, 2, No, 2, 2014, Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, hal. 239.

¹⁷⁴ *Op, cit*, hal. 234.

ditemui, pekerja seni (artis/penyanyi) meskipun pengetahuan dan pengalaman berorganisasi dalam dunia politik masih minim, tetapi apabila pekerja seni perempuan yang bersangkutan tertarik dengan politik, maka oleh partai politik akan dijadikan caleg yang bisa langsung mendapat nomor urut kecil atau atas, sementara caleg yang bertahun-tahun menjadi pengurus partai akan lebih cenderung ditempatkan pada nomor urut besar.¹⁷⁵

Sehingga terkait masalah penempatan caleg, semuanya kembali lagi ke tanggung jawab pengurus partai politik. Apakah kemudian partai politik bersedia untuk menempatkan caleg pada urutan yang ideal dengan mempertimbangkan pentingnya peningkatan keterwakilan perempuan dalam parlemen, atau mementingkan penempatan nomor urut caleg tanpa mempertimbangkan penempatan perempuan pada nomor urut yang ideal.

Pengadopsian *affirmative action* yang dilakukan oleh negara Indonesia merupakan salah satu langkah tindak pengadopsian hukum yang sesuai dengan prinsip kewajiban negara dalam CEDAW, dimana negara wajib melakukan realisasi nyata dalam rangka menjamin hak-hak perempuan dengan melakukan segala langkah tindak yang diharapkan mampu menciptakan kondisi yang dapat memberikan akses lebih dalam peluang dan kesempatan bagi perempuan. Setelah dikeluarkannya kebijakan pemberian kuota 30% keterwakilan perempuan dalam caleg, dapat terlihat partai politik belum secara efektif dapat melaksanakan kebijakan tersebut. Fakta ini dibuktikan dengan hasil pemilu 2004, yang

¹⁷⁵ Ella Syafputri, *Keterwakilan Perempuan di Parlemen: Komparasi Indonesia dan Korea Selatan*, Indonesian Journal of International Studies (IJIS), Vol, 1, No.2, Desember 2014, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, hal. 171-172.

memperlihatkan dari 24 partai politik yang mengikuti pemilu, hanya 16 partai politik yang dapat memenuhi kuota keterwakilan. Hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah:

Tabel 4.1
Calon Legislatif Perempuan dan Laki-laki Berdasarkan Partai Politik
(Pemilu 2004)¹⁷⁶

No.	Partai Politik	Perempuan	(%)	Laki-laki	(%)	Total
1	PNI Marhaenisme	60	27,9	155	72	215
2	PBSD	90	37,1	152	62,8	242
3	PBB	80	23,8	256	76,1	336
4	P Merdeka	72	35,6	130	64,3	202
5	PPP	111	22,3	386	77,6	497
6	PPDK	74	32,7	150	67,2	223
7	PPIB	94	32,6	150	61,4	244
8	PNBK	64	29,6	152	70,3	216
9	P Demokrat	117	27	316	72,9	433
10	PKPI	97	38,8	153	61,2	250
11	PPDI	91	35,1	168	64,8	259
12	PPNU	78	38,4	125	61,5	203
13	PAN	182	35	338	65	520
14	PKPB	149	35,9	265	64	414
15	PKB	170	37,6	281	62,3	451
16	PKS	180	40,3	266	59,6	446
17	PBR	100	31,5	217	68,4	317
18	PDIP	158	28,3	400	71,6	652

¹⁷⁶ Sumber Komisi Pemilihan Umum, dalam Andy Omara, *Efektivitas Pemberlakuan Electoral Quota Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum dalam Meningkatkan Jumlah Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2004-2009*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol, 21, No, 2, 2009, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, hal. 234

19	PDS	87	30,7	196	69,2	283
20	P Golkar	185	28,3	467	71,6	652
21	P Patriot Pancasila	51	29,4	122	70,5	173
22	P Syarikat Islam	101	38,6	160	61,3	261
23	PPD	64	34,2	123	65,7	187
24	P Pelopor	53	30,4	121	69,5	174
	Total	2.507	32,3	5.249	67,6	7.756

Dengan melihat tabel diatas, dapat terlihat keterwakilan perempuan dalam pemilu legislatif oleh partai politik masih minim dan belum sepenuhnya terlaksana karena masih adanya partai politik yang tidak memenuhi jumlah kuota 30%.

Pada tahun 2008, dikeluarkan UU No.10 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang dalam pasal 53 bagian kedua tentang tata cara pengajuan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan, *“Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.”*¹⁷⁷ Pada pasal tersebut yang dimaksud dalam pasal 52 adalah bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota yang ditetapkan oleh pengurus partai politik.¹⁷⁸

Hadirnya kebijakan tersebut secara fakta memberikan pengaruh terhadap tingkat keterwakilan perempuan dalam caleg yang diajukan oleh partai politik yang mengikuti pemilu. Hal ini dibuktikan dengan terpenuhinya kuota keterwakilan 30% perempuan oleh partai politik pada pemilu 2009 dan semakin meningkat pada pemilu tahun 2014 yang dapat dilihat dari tabel 4.2 dan 4.3:

¹⁷⁷ Undang-undang No.10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, pasal 53.

¹⁷⁸ *Ibid*, pasal 52.

Tabel 4.2

**Calon Anggota Legislatif Perempuan dan Laki-laki Berdasarkan Partai
Politik (Pemilu 2009)¹⁷⁹**

No.	Partai Politik	Perempuan	(%)	Laki-laki	(%)	Total
1	PKB	134	33,6	264	66,3	398
2	PKS	212	36,6	367	63,3	579
3	PDIP	222	35,4	405	64,5	627
4	GOLKAR	194	30,2	447	69,7	641
5	GERINDRA	116	29,2	280	70,7	396
6	P Demokrat	221	32,9	450	67	671
7	PAN	177	29,6	419	70,3	596
8	PPP	127	26,9	345	73	472
9	HANURA	186	30,7	419	69,2	605
10	Total	1.589	31,8	3.396	68,1	4985

Tabel 4.3

**Calon Anggota Legislatif Perempuan dan Laki-laki Berdasarkan Partai
Politik (Pemilu 2014)¹⁸⁰**

No.	Partai Politik	Perempuan	(%)	Laki-laki	(%)	Total`
1	PKB	208	37,2	350	62,7	558
2	PKS	191	38,8	301	61,1	492
3	PDIP	194	34,6	366	65,3	560
4	GOLKAR	200	35,7	360	64,2	560
5	GERINDRA	193	34,6	364	65,3	557

¹⁷⁹ Komisi Pemilihan Umum dalam Angelia Maria Valentina dan Elisabeth A. Setya Dewi, *Implementasi CEDAW tentang Penghapusan Diskriminasi Perempuan: Studi Kasus Pemilu di Indonesia Tahun 2009 dan 2014*, Jurusan Hubungan Internasional, Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, hal. 6.

¹⁸⁰ *Ibid.*

6	P Demokrat	204	36,4	356	63,5	560
7	PAN	202	36	358	63,9	560
8	PPP	213	38,8	335	61,1	548
9	HANURA	199	35,6	359	64,3	558
10	NASDEM	216	38,6	343	61,3	559
11	Total	2.020	36	3.492	63,3	5.512

Partisipasi perempuan dalam partai politik pasca ratifikasi CEDAW yang digambarkan dengan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan dan caleg pasca ratifikasi menunjukkan korelasi yang positif. Dapat dikatakan demikian, karena pasca pembuatan kebijakan yang dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip CEDAW terjadi peningkatan dalam keterwakilan perempuan pada kepengurusan dan caleg perempuan di Indonesia. Hal ini dapat dibuktikan dengan melihat terpenuhinya keterwakilan kuota 30% perempuan dalam kepengurusan partai politik dan caleg semenjak pemilu 2009 dan 2014 seperti yang tergambarkan pada dua tabel diatas.

Kebijakan *affirmative action* yang dibentuk oleh pemerintah tersebut merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya sebagai negara yang telah meratifikasi CEDAW untuk melakukan segala langkah-tindak yang diperlukan demi memastikan perkembangan dan kemajuan perempuan sepenuhnya yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepada perempuan penerapan dan penikmatan hak-hak asasi dan kebebasan fundamental atas dasar kesetaraan dengan laki-laki.¹⁸¹

¹⁸¹ Konvensi CEDAW Bagian 1 Pasal 3.